

Ustawa z dnia ...

o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1840, z 2018 r. poz. 650, 663) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 4 :

a) uchyla się pkt 9;

b) pkt 16 otrzymuje brzmienie:

"16) "zwierzętach bezdomnych" - rozumie się przez to znalezione zwierzę domowe lub gospodarskie, co do którego nie udało się ustalić posiadacza lub wiadomo, że takiej osoby nie ma";

c) uchyla się przepis w pkt 25;

d) dodaje się pkt 26-29 w brzmieniu:

"26) "zwierzęciu znalezionym" - rozumie się przez to zwierzę domowe lub gospodarskie poza miejscem jego utrzymywania, pozbawione opieki niezbędnej w danym miejscu i czasie,

27) "oznakowaniu zwierzęcia" - rozumie się przez to oznakowanie przez wszczepienie transpondera (mikroczipa) i zarejestrowanie zwierzęcia w ogólnodostępnej i powszechnie używanej bazie danych,

28) "domu tymczasowym" - rozumie się osobę fizyczną, która publicznie i bez wynagrodzenia podejmuje się zapewnić u siebie zwierzęciu domowemu utrzymanie i opiekę jako swemu towarzyszowi, z zamiarem nabycia prawa własności do zwierzęcia albo bez takiego zamiaru."

29) „związku hodowców zwierząt domowych” - rozumie się przez to organizację prowadzącą księgi rodowodowe danej rasy zwierząt domowych i ustalającą normy prowadzenia ich hodowli.”

2) Art. 7 otrzymuje brzmienie:

"Art. 7. 1. Zwierzę będące ofiarą naruszenia prawa ochrony zwierząt może być tymczasowo odebrane właścicielowi przez organ prowadzący postępowanie karne.

2. Zwierzę odebrane tymczasowo, jak i zwierzę objęte orzeczeniem o przepadku lub zakazie posiadania zwierząt, zostaje przekazane pod opiekę zastępczą wojewody właściwego ze względu na miejsce utrzymywania zwierzęcia. W przypadku zwierząt innych niż domowe lub gospodarskie, wojewoda przekazuje zwierzę podmiotowi zdolnemu zapewnić mu opiekę.

3. Zwierzę podlega zwrotowi, jeżeli sąd nie orzeknie przepadku zwierzęcia lub zakazu posiadania zwierząt. W przypadku umorzenia postępowania karnego zwierzę podlega zwrotowi o ile dobro zwierzęcia nie stoi temu na przeszkodzie.

4. Kosztami opieki zastępczej wojewoda obciąża posiadacza zwierzęcia, chyba że sąd postanowi inaczej. Do należności z tytułu kosztów opieki zastępczej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji."

3) W art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Kto utrzymuje zwierzę domowe jest obowiązany do zapewnienia mu opieki i właściwych warunków bytowania."

4) Uchyła się art. 9a.

5) Uchyła się art. 10.

6) Art. 10a otrzymuje brzmienie:

"Art. 10. 1. Zakazuje się sprzedawania i kupowania zwierząt domowych. Przeniesienie prawa własności do zwierzęcia domowego w ramach umowy o świadczenie wzajemne jest nieważne z mocy prawa.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy umów sprzedaży zwierząt domowych z hodowli zrzeszonych w koncesjonowanych związkach hodowców.

7) Art. 10b otrzymuje brzmienie:

"Art. 10b. 1. Prowadzenie hodowli zwierząt domowych jest działalnością gospodarczą dopuszczalną ze zezwoleniem.

2. Zezwolenia udziela wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce prowadzenia hodowli.

3. Wniosek o wydanie zezwolenia musi zawierać określenie gatunków zwierząt domowych, adres hodowli, jej nazwę oraz zaświadczenie o przynależności do koncesjonowanego związku hodowców.

4. Prowadzenie hodowli zwierząt domowych bez zezwolenia jest zabronione."

8) Po art. 10b dodaje się art. 10c w brzmieniu:

"1. Minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi i publikuje rejestr koncesjonowanych związków hodowców.

2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia warunki wydawania koncesji dla związków hodowców zwierząt domowych, mając na względzie gwarantowanie przez związek przestrzegania przez zrzeszonych hodowców profesjonalnych norm hodowlanych oraz względów ochrony zwierząt.

3. Wraz z cofnięciem koncesji dla związku wygasa ważność zezwoleń na prowadzenie hodowli zwierząt domowych wydanych dla zrzeszonych w nim hodowców."

9) Art. 11 otrzymuje brzmienie:

"Art. 11. 1. Kto znalazł zwierzę domowe lub gospodarskie i zna osobę uprawnioną do jego odbioru oraz miejsce jej pobytu, niezwłocznie zawiadamia o znalezieniu zwierzęcia i wzywa do jego odbioru.

2. Kto znalazł zwierzę domowe lub gospodarskie i nie zna osoby uprawnionej do jego odbioru lub nie zna miejsca jej pobytu, niezwłocznie zawiadamia o znalezieniu zwierzęcia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

3. Znalazca może ograniczyć się do wskazania miejsca znajdowania się zwierzęcia osobie uprawnionej do odbioru zwierzęcia, zarządcy tego miejsca lub organowi właściwej gminy.
4. Znalazca może sam zapewnić opiekę znalezionemu zwierzęciu lub oddać je wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) właściwemu wedle miejsca znalezienia.
5. Znalazca, który sam zapewnia opiekę znalezionemu zwierzęciu zobowiązany jest wydać znalezione zwierzę na żądanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego wedle miejsca znalezienia lub miejsca utrzymywania zwierzęcia".

10) Art. 11a otrzymuje brzmienie:

- "Art. 11a. 1. Sprawowanie opieki w koniecznym zastępstwie właścicieli zwierząt domowych i gospodarskich oraz zapobieganie bezdomności zwierząt należy do zadań własnych gmin.
2. Gmina podejmuje z urzędu opiekę zastępczą nad zwierzętami domowymi lub gospodarskimi, które:
- a) stanowią zagrożenie publiczne, lub podlegają zagrożeniu ich zdrowia i życia,
 - b) cierpią w miejscach publicznie dostępnych,
 - c) zostały zgłoszone jako znalezione.
3. Gmina może podjąć opiekę zastępczą na wniosek właściciela zwierzęcia, niezdolnego do zapewniania mu właściwej opieki. Uwzględniając taki wniosek, organ gminy przyjmuje oświadczenie o zrzeczeniu się prawa własności do zwierzęcia.
4. Czynności publicznej opieki zastępczej gminy polegają w szczególności na:
- a) przyjęciu zawiadomienia o znalezieniu zwierzęcia,
 - b) podjęciu prób ustalenia właściciela, jeśli nie jest znany,
 - c) zbadaniu zwierzęcia przez lekarza weterynarii oraz niezbędnym leczeniu i zabiegach profilaktycznych,
 - d) oznakowaniu zwierzęcia jeśli nie było oznakowane, rejestrując je na ustalonego właściciela lub, jeśli jest bezdomne, na gminę,
 - e) wydaniu zwierzęcia ustalonemu właścicielowi,
 - f) kastracji zwierzęcia bezdomnego,
 - g) przechowywaniu zwierzęcia w domu tymczasowym,
 - h) przechowywaniu zwierzęcia w gminnym miejscu opieki,
 - i) potwierdzaniu nabycia zwierzęcia na własność przez osobę fizyczną,
 - j) rejestrowaniu w/w działań wobec każdego zwierzęcia oraz publikowaniu informacji o zwierzętach pod opieką zastępczą gminy, w tym także danych osób, które uzyskały prawo własności do zwierzęcia".
5. Gmina zapewnia bezpłatne i bezzwłoczne uśmiercanie ślepych miotów zwierząt domowych i może wspierać właścicieli zwierząt w kastracji zwierząt domowych i ich znakowaniu.
6. Gmina wpiera działania dla ochrony populacji nieoswojonych, bezdomnych kotów w zakresie dostępności miejsc schronienia, karmienia, kastracji i leczenia."

11) Po art. 11a dodaje się art. 11b-11g w brzmieniu:

"Art. 11b. 1. Gmina utrzymuje zwierzęta pod swoją opieką zastępczą w domach tymczasowych lub w gminnym miejscu opieki.

2. Gminne miejsce opieki tworzy wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze powierzenia zadania jednostce gminnej lub zawarcia umowy z podmiotem zewnętrznym, gwarantującymi zachowanie publicznych standardów miejsc opieki zastępczej.

3. Prowadzenie miejsca opieki zastępczej dla zwierząt z wielu gmin wymaga zgody wojewody, udzielanego w formie decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem potrzeby utrzymania lokalnego charakteru opieki zastępczej.

4. Prowadzenie przez organizację pozarządową na własny koszt i własną odpowiedzialność miejsca opieki nad zwierzętami domowymi i gospodarskimi wyliczonymi w art. 11a ust. 2 wymaga zezwolenia wojewody. Organizacja zobowiązana jest wykonywać odpowiednio czynności wymienione w art. 11a ust. 4 i spełniać standardy o jakich mowa w art. 11e. Przepis art. 11g ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 11c. 1. Gmina może zlecić wykonywanie opieki zastępczej nad zwierzęciem bezdomnym mieszkańcowi gminy, który zapewni zwierzęciu u siebie dom tymczasowy. Do zlecenia stosuje się odpowiednio przepisy tytułu XXVIII księgi trzeciej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

2. Zwierzę przechodzi na własność takiej osoby na jej wniosek, po upływie roku od wezwania właściciela zwierzęcia znalezione do jego odbioru, lub po upływie dwóch lat od objęcia zwierzęcia bezdomnego opieką zastępczą gminy.

3. Zlecenie wykonywania opieki zastępczej przez osoby fizyczne jest dobrowolne i nieodpłatne dla obu strony umowy, z możliwym odstępstwem dla kosztów leczenia zwierzęcia.

4. Wykonując opiekę zastępczą nad zwierzęciem, które prawnie utraciło znanego właściciela, gmina może bezzwłocznie wydać je nowemu właścicielowi.

Art. 11d. 1. Gmina zapewnia opiekę w zastępstwie właścicieli zwierząt gospodarskich na zasadach jak dla zwierząt domowych, uwzględniając wartość gospodarczą tych zwierząt.

2. Wykonywanie opieki zastępczej nad zwierzęciem gospodarskim przez osobę fizyczną może być odpłatne ze strony gminy.

3. Nabycie własności bezdomnego zwierzęcia gospodarskiego oraz takiego które prawnie utraciło właściciela może być odpłatne ze strony nabywającego.

Art. 11e. 1. Minister właściwy dla spraw administracji publicznej wyda rozporządzenie określające standardy funkcjonowania gminnych miejsc opieki zastępczej nad zwierzętami domowymi mając na celu zapewnienie zwierzętom bezdomnym właściwej opieki publicznej i przejrzystości jej funkcjonowania.

2., Standardy te precyzują minimalne warunki, jakie mogą być uznane za właściwe warunki bytowania w rozumieniu art. 9 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 pkt 10. w odniesieniu do wszelkich miejsc zbiorowego utrzymywania bezdomnych zwierząt domowych w warunkach innych niż jako towarzysze człowieka w jego domu.

Art. 11g. 1. Nadzór nad wykonywaniem przez gminy zadania publicznej opieki zastępczej nad zwierzętami domowymi i gospodarskimi sprawuje wojewoda.

Środkiem nadzoru jest stosowanie środka zastępczego w postaci przejęcia pod opiekę wojewody określonych zwierząt będących dotąd pod opieką gminy. Przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio.

2. W celu wykonywania tego środka nadzoru wojewoda prowadzi wojewódzkie miejsce opieki nad zwierzętami bezdomnymi, do którego przyjmowane są także ofiary przestępstw i wykroczeń przeciw ochronie zwierząt.

3. Wojewoda może także przejmować zwierzęta będące pod opieką gminy na podstawie porozumienia z gminą, określającego warunki odpłatności gminy, w zakresie w jakim nie uszczupla to zdolności do przyjmowania zwierząt w trybie nadzoru i opieki nad ofiarami.

4.. Do wojewódzkiego miejsca opieki mają zastosowanie standardy publicznych miejsc opieki zastępczej, a ponadto w miejscu opieki działa zakład leczniczy dla zwierząt."

12) W art. 27 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Dopuszcza się znakowanie bezdomnych kotów podczas zabiegu ich kastracji przez niewielkie, płaskie odcięcie rogu ucha."

13) Uchyła się art. 34a.

14) Uchyła się art. 38.

15) Art. 39 otrzymuje brzmienie:

"Art. 39. Organizacje pozarządowe, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, mogą wszczynać postępowanie a także przystępować w charakterze strony do toczącego się postępowania karnego, cywilnego, administracyjnego lub sędowo-administracyjnego, jeżeli zakres postępowania obejmuje sprawy regulowane prawem ochrony zwierząt."

Art. 2. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 2 uchyła się pkt 14;

2) w art. 7 ust. 1 uchyła się pkt 3;

3) w art. 7 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

"4) grzebowisk, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części."

4) w art. 7 uchyła się ust. 3.

Art. 3. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w art. 1 pkt 1 uchyła się pozycję wyliczenia pod literą "j".

Art. 4. W ustawie z dnia 18 grudnia 2003 o zakładach leczniczych dla zwierząt, w art. 2 ust. 1, po pkt 9 dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10. kastracji zwierząt domowych, usypianiu ich ślepych miotów a także wykonywaniu koniecznego bezzwłocznego uśmiercenia zwierzęcia.”

UZASADNIENIE

1. Wstęp

Zakres projektowanej nowelizacji dotyczy zwierząt domowych, głównie psów i kotów. Jej nadrzędnym celem jest umożliwienie skutecznego rozwiązania problemu bezdomnych zwierząt, tj. doprowadzenia do zaniku tego zjawiska.

Od początku funkcjonowania ustawy o ochronie zwierząt z 1997 r., która wprowadziła instytucję „wyłapywania” bezdomnych zwierząt, problem ten nie maleje lecz narasta, pomimo rosnących nakładów środków publicznych przeznaczanych na jego rozwiązywanie, a także pomimo wielu nowelizacji ustawy, które miały ten stan rzeczy zmienić. Głównym tego powodem jest zła jakość prawa, wynikająca z przyjętych w 1997 r. anachronicznych i niespójnych założeń, a także późniejszego nawarstwienia licznych doraźnych zmian. To zadecydowało o nieskuteczności podejmowanych przez 20 lat działań dla ograniczenia zjawiska bezdomnych zwierząt, a także spowodowało narastanie i utrwalanie się patologii traktowania bezdomnych zwierząt oraz bezradności organów państwa wobec tego problemu. W 2006 r. do 135 schronisk trafiło 69 tys. bezdomnych psów, co kosztowało gminy 45 mln zł. Po dziesięciu latach, do 203 schronisk trafiło 72 tys. psów, kosztem 182 mln zł.. Zjawisko bezdomnych zwierząt nie zmalało, a koszty jego obsługi wzrosły czterokrotnie.

Projekt stawia sobie za cel zmianę systemową i na niej się koncentruje. Nie proponuje się zatem żadnego podniesienia poziomu ochrony zwierząt kosztem innych interesów prawem chronionych, lecz tylko naprawę mechanizmów realizacji celów i zasad już przyjętych i powszechnie akceptowanych, w zakresie postępowania ze zwierzętami bezdomnymi oraz ofiarami przestępstw przeciw ochronie zwierząt. Projekt uwzględnia także wypracowane latami dobre praktyki, które nie znalazły dotąd dostatecznej podstawy w przepisach prawa.

Szerszym tłem problemu bezdomnych zwierząt w Polsce jest ich nadpopulacja i wynikająca z niej ich ogólna deprecjacja. Dlatego pierwszym celem projektu, jest przeciwdziałanie nadpodaży zwierząt domowych środkami administracyjnymi, tj. wprowadzenie nadzoru państwa nad hodowlami zwierząt domowych. W Europie był to zawsze podstawowy środek zapobiegania nadpopulacji zwierząt domowych i ich bezdomności. Jest on wymagany przez w Europejską konwencję ochrony zwierząt domowych (Strasbourg 1987).

Projekt nie uwzględnia drugiego istotnego środka uporania się z nadpopulacją, jakim jest upowszechnienie kastracji psów i kotów. Jest to bowiem zasadniczo sprawa samych właścicieli zwierząt a nie państwa, które jednak może i powinno na różne sposoby zachęcać obywateli do takich działań. Nie wymaga to jednak zmian systemowych.

Projekt przewiduje uchylenie przepisów konstruujących obecny mechanizm zajmowania się bezdomnymi zwierzętami za publiczne pieniądze, jako mechanizm nieskuteczny i patologiczny, bo oparty na traktowaniu bezdomnych zwierząt jako odpadów. W zamian wprowadza mechanizmy oparte na traktowaniu ich jako rzeczy znalezionych, tj. mienia podlegającego utrwalonym procedurom prawa cywilnego. Zakłada więc ucywilizowanie traktowania bezdomnych zwierząt w sensie bardzo dosłownym, dostrzegając w tym jedyny skuteczny sposób uporania się z patologiami i doprowadzenia do zaniku problemu.

Postulowanym dopełnieniem przedstawianych tu zmian powinny być dwa osobne projekty legislacyjne. Pierwszy, dotyczący podatku akcyzowego od sprzedaży rasowych psów i kotów. Drugi projekt powinien dotyczyć przypisania administracji rządowej zadania humanitarnej ochrony zwierząt, w zakresie nie objętym prawem unijnym, tj. poza zakresem właściwym dla Inspekcji Weterynaryjnej. W przypadku zwierząt bezdomnych, chodzi przede wszystkim o wprowadzenie silnego środka nadzoru wojewódów nad postępowaniem gmin, w postaci zastępczego obejmowania zwierząt opieką w schronisku wojewódzkim, na koszt gminy. W szerszej perspektywie, chodzi o rządowy nadzór nad wykorzystywaniem wszelkich zwierząt poza gospodarką rolną (hodowle zwierząt domowych, dzikich (np. futerkowych), doświadczalnych, ogrody zoologiczne, cyrki, widowiska, sport itp.).

2. Cele nowelizacji i sposoby ich realizacji

a) Ograniczenie podaży zwierząt domowych przez regulację i opodatkowanie działalności hodowania zwierząt domowych na sprzedaż. W tym celu projektuje się:

- uznanie hodowania zwierząt domowych na sprzedaż za regulowaną działalność gospodarczą – by umożliwić państwowy nadzór nad rynkiem tych zwierząt,
- wyeliminowanie hodowli nieprofesjonalnych i nieuczciwych, drogą państwowego koncesjonowania związków hodowców – by chronić zwierzęta i nabywców zwierząt,
- obłożenie akcyzą sprzedaży specjalnie wyhodowanych psów i kotów – by sprowadzić popyt na takie zwierzęta do popytu jak na towary luksusowe, a jednocześnie przekierować powszechny popyt na nabywanie psów i kotów bezdomnych.

b) Zapewnienie gminom pełnej swobody i przypisanie im pełnej odpowiedzialności za postępowanie z bezdomnymi zwierzętami, pod skutecznym nadzorem rządowym. W tym celu projektuje się:

- uchylenie wszystkich dotychczasowych przepisów ustawowych, odnoszących się do zwierząt bezdomnych – z powodu ich nieprzejrzystości, niespójności i niemożności wyegzekwowania.
- oparcie nowej regulacji na koncepcji zwierząt bezdomnych jako mienia obywateli (rzeczy znalezionych), a nie odpadów (wedle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), względnie odpadów niebezpiecznych (wedle prawa weterynaryjnego) – by za publiczne pieniądze bezdomne zwierzęta miały realną i wymierną opiekę.
- uchylenie fikcyjnego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nad schroniskami, by w to miejsce wprowadzić skuteczny nadzór wojewody nad realizacją zadań gminy w postaci opieki zastępczej, wykonywanej na koszt gminy – czego wymaga zasada subsydiarności zadań publicznych.

c) Uregulowanie roli organizacji pozarządowych w dziedzinie ochrony zwierząt domowych. W tym celu projektuje się:

- uchylenie wszystkich zawartych w ustawie bezpośrednich wskazań na organizacje o statutowym celu ochrony zwierząt (z wyjątkiem wskazania ich roli rzeczników

ochrony zwierząt w postępowaniach urzędowych, którą to rolę należy rozszerzyć) – by stosować w to miejsce procedury przewidziane ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2004 r., regulującej kompleksowo udział organizacji społecznych w realizacji zadań publicznych.

d) Zapewnienie publicznej opieki ofiarom znęcania się nad zwierzętami. W tym celu projektuje się:

- usunięcie podwójności postępowań urzędowych (administracyjnego i karnego) w zakresie tymczasowego odbierania ofiar znęcania się nad zwierzętami i wykonywania orzeczonego przepadku zwierząt – by włączyć ofiary znęcania się w jeden system publicznej opieki zastępczej.

3. Potrzeba zmiany systemowej

a) Ograniczenie podaży zwierząt domowych

Hodowanie rasowych psów i kotów na sprzedaż jest obecnie zaliczone w prawie podatkowym do tzw. działów specjalnych produkcji rolnej ("hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym") i opodatkowane ryczałtowo w symbolicznej wysokości (ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991, Nr 80 poz. 350, art. 3, oraz zał. nr 2, poz. 15). Prawo podatkowe zakłada, że roczny dochód od jednej sztuki stada podstawowego wynosi 27 zł (psy) lub 10 zł (koty). Natomiast rynkowa cena rasowego psa lub kota liczona jest w tysiącach złotych. Ani zaliczenie do „produkcji rolnej”, ani podatkowe preferencje dla hodowli zwierząt domowych (podatek rzędu 1%) nie znajdują żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Przepisy podatkowe, jak i ustawa o ochronie zwierząt, mówią o zwierzętach rasowych, choć prawo powszechnie obowiązujące nie pozwala stwierdzić, który pies lub kot jest rasowy a który nie jest, bo – inaczej niż w przypadku zwierząt gospodarskich – rasa jest tu normą prywatną, gdyż państwo nie prowadzi ani nie nadzoruje prowadzenia ksiąg rodowodowych. Tylko na mocy tradycji przyjmowało się, że psami rasowymi są te, które rejestrowane są przez amatorskie stowarzyszenie Związek Kynologiczny w Polsce. Przyjmowano tak dlatego, że w PRL stowarzyszenie to miało faktyczny monopol w tym zakresie. Po 1989 r. powstały warunki prawne dla pełnej swobody hodowli i kreowania ras. Zmiana ustawy z 2011 r., wymierzona przeciw pokątnym hodowlom, ograniczyła legalne rozmnażanie w celach handlowych do hodowli "zarejestrowanych w ogólnopolskich organizacjach społecznych, których celem jest działalność związana z hodowlą rasowych psów i kotów". Skutek wprowadzenia takiego przepisu był odwrotny do głośzonego, bo w czasach realnej swobody zrzeszania się, przepis ten stanowił wręcz zachętę do tworzenia licznych organizacji legalizujących rozmnażanie na handel dowolnych zwierząt, także wbrew profesjonalnym normom kynologicznym i często z drastycznym naruszeniem norm ochrony zwierząt (tzw. "pseudohodowle").

Za punkt wyjścia proponowanej w tym zakresie nowelizacji przyjmuje się, że państwo jest uprawnione i zobowiązane do regulowania rynku zwierząt domowych. Wymaga tego Europejska konwencja ochrony zwierząt domowych, przyjęta pod auspi-

cjami Rady Europy w Strasburgu w 1987 r. i ratyfikowana przez 24 państwa. Brak nadzoru państwa nad hodowlami zwierząt domowych w Polsce stanowi jedyną niezgodność polskiego prawa z normami Konwencji, i przypuszczalnie jest powodem, dla którego Polska do Konwencji dotąd nie przystąpiła.

Profesjonalne hodowanie zwierząt domowych na sprzedaż powinno być uznane za regulowaną działalność gospodarczą, bo nie ma ono żadnego związku z rolnictwem. Jednocześnie hodowcy muszą mieć zagwarantowaną swobodę zrzeszania się i ustalania własnych norm działania. Opodatkowanie takiej działalności powinno mieć za nadrzędny cel ograniczenie podaży i sprawienie by specjalnie wyhodowane na sprzedaż zwierzęta domowe były towarem luksusowym, tj. drogim i odpowiednio cenionym zarówno przez producentów jak i nabywców. W tym celu proponuje się by zwierzęta wyhodowane na sprzedaż stanowiły produkt akcyzowy. Akcyza miałaby na celu:

- zmniejszenie popytu na specjalnie wyhodowane zwierzęta, zwłaszcza te kupowane bez zamiaru prowadzenia profesjonalnej hodowli,
- uzyskanie państwowej kontroli nad rynkiem psów i kotów, by nie dopuszczać do nadpopulacji zwierząt domowych,
- wpływu na ten rynek w kierunku aprecjacji profesjonalnych hodowli, uczciwego handlu i odpowiedzialnego nabywania zwierząt domowych,
- zrekompensowanie w budżecie państwa kosztów administracji rządowej związanych z nadzorem nad ochroną zwierząt domowych i zapewnianiem opieki ofiarom znęcania się.

Wprowadzenie akcyzy nie ograniczy powszechnej możliwości nieodpłatnego nabycia psa lub kota, wybranego spośród dziesiątków tysięcy tych zwierząt stale czekających w schroniskach. Ponadto legalnym i nieopodatkowanym pozostanie okazjonalne i nieodpłatne zbywanie zwierząt z własnego przychówku, o ile pozbawione jest cech działalności gospodarczej.

Poza ściąganiem podatków, nadzór państwa nad działaniami hodowców może być tylko pośredni, bo państwo nie prowadzi ksiąg rodowodowych i nie ustala regulaminów hodowli. Państwo może natomiast koncesjonować związki hodowców wedle kryterium, na ile one same zdolne są wyegzekwować od swoich członków przestrzeganie ich własnych norm branżowych oraz względów ochrony zwierząt.

b) Źródła patologii gminnej opieki nad bezdomnymi zwierzętami

Publiczne zajmowanie się bezdomnymi zwierzętami finansowane jest kwotą rzędu 200 milionów złotych rocznie, jaką wydają gminy na swoje zadania w tym zakresie, określone niejasno i niespójnie w trzech różnych ustawach: o ochronie zwierząt (dalej: „u.o.z.”), o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: „u.c.p.g.”) oraz w prawie weterynaryjnym (ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt – dalej: „u.o.z.z”). Potrzeby i możliwości gmin są bardzo zróżnicowane. Od zerowych w przypadku niektórych małych gmin wiejskich, po zajmowanie się czterema tysiącami bezdomnych zwierząt rocznie, kosztem ponad 10 mln złotych przez gminę m.st. Warszawa.

Formy organizacyjno-prawne realizacji gminnego zadania są zróżnicowane i pieniądze publiczne trafiają wedle różnych zasad i swobodnie zawieranych umów do różnych podmiotów: jednostek budżetowych, przedsiębiorców (w tym spółek gmin-

nych), do innych gmin, organizacji społecznych, osób fizycznych. Zasady te są często niejasne, trudno poddają się kontroli zgodności z prawem, bo i orzecznictwo sądów w tym zakresie jest rozbieżne.

Zamiast licznych patologii towarzyszących realizacji tego zadania gmin - co wymagało by przedstawienia tu obszernych analiz i licznych przykładów- można wskazać na jeden fakt, który ma kluczowe znaczenie dla całej tej zróżnicowanej praktyki. Jest nim nieokreślony status prawny zwierząt, które zostały na zlecenie gminy wyłapane i umieszczone w schronisku, w trybie umowy cywilnoprawnej gminy z podmiotem prowadzącym wyłapywanie i/lub schronisko. W momencie wyłapania i umieszczenia w schronisku, zwierzę przestaje być przedmiotem egzekwowlanych od kogokolwiek zobowiązań do zapewniania mu opieki, a także przedmiotem publicznej wiedzy o jego losach jako identyfikowalnego osobnika.

Umowa zakupu usług od przedsiębiorcy lub organizacji jest dominującą formą realizacji gminnego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. W Polsce istnieje tylko ok. 210 legalnych schronisk na 2,5 tys. gmin. W tym tylko 50 schronisk prowadzonych jest jako jednostki budżetowe gmin. Umowy cywilnoprawne nie mają też zastosowania w przypadku kierowania zwierząt do schronisk, które są własnością spółki gminnej, której przyjmowanie zwierząt powierzono aktem właścicielskim, albo prowadzone są przez związek gmin, albo też przyjmują zwierzęta na podstawie porozumienia międzygminnego.

Przeгляд ok. dwóch tysięcy umów, zawieranych corocznie między gminami a odbiorcami ich bezdomnych zwierząt (kopie umów w bazie danych pod adresem boz.org.pl/monitor) wskazuje, że pomimo bardzo różnej ich treści, wszystkie mają jedną cechę wspólną. Tytułem do płatności za usługę jest zawsze sam fakt usunięcia zwierzęcia z terenu gminy. Nigdy zaś nie jest tytułem płatności fakt, że zwierzę przestało być bezdomne, np. zostało oddane do adopcji. Już ta jedna obserwacja tłumaczy dlaczego zwiększanie wydatków nie powoduje zmniejszania się liczby bezdomnych zwierząt - a raczej na odwrót. Także w praktyce, kontrola gminy nad realizacją umowy sprowadza się do potwierdzenia faktu usunięcia zwierzęcia.

Zakładając, że wśród różnych zapisów umownych to właśnie tytuł płatności stanowi o realnym ekonomicznie przedmiocie umowy, należy stwierdzić, że umowy te nie obejmują utrzymywania zwierząt w schronisku, dalszego dysponowania nimi, ani odpowiedzialności za ich los. Mamy tu do czynienia z tym samym mechanizmem, który powoduje problemy w gospodarce odpadami, kiedy to opłata za odbiór odpadów obejmuje ich kosztowną utylizację, lecz odpady są faktycznie porzucane bez ponoszenia tych kosztów. Nieskuteczne rozwiązania prawne powodują szkody dla środowiska i konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów utylizacji z publicznych pieniędzy. W przypadku zwierząt bezdomnych nie spotykamy się wprawdzie ze zjawiskiem podpalania schronisk, ale szkodą jest koszmarny los zwierząt i utrzymywanie się zjawiska bezdomności zwierząt w skali niespotykanej w cywilizowanych krajach.

Pogląd, że bezdomne zwierzęta wyłapane i umieszczone w schronisku automatycznie przestają być przedmiotem zadania publicznego gminy, znajduje także oparcie w przepisach ustawy, które precyzując to zadanie mówią o samym "umieszczeniu w schronisku" (§4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, Du.U. Nr 116. poz. 753) lub "zapewnianiu miejsca w schronisku" (art. 11 ust. 1, art.

11a ust. 2 pkt 1 ustawy). Jeszcze w pierwotnym tekście ustawy z 1997 r., przepis art. 11 ust. 3 mówił o rozstrzygnięciu uchwałą rady gminy o "dalszym postępowaniu" z wyłapanymi zwierzętami. W praktyce gminy najczęściej nie podejmowały takich uchwał i nie formułowały żadnych jednoznacznych „rozstrzygnięć”. Przepis ten, sugerujący odpowiedzialność gminy za zwierzęta po ich wyłapaniu, został usunięty w ramach nowelizacji ustawy w 2011 r.

Wprawdzie ustawowe określenie zadania gminy w art. 11 ust. 1 deklaruje zapewnianie im opieki, lecz ani pojęcie opieki nie jest sprecyzowane, ani też z litery prawa nie wynika jasno, by miało odnosić się do zwierząt wyłapywanych do schronisk. W orzecznictwie sądowym wyrażany jest pogląd, że „wyłapywanie” i „opieka” to dwa różne zadania gminy (wyrok SN z 22.11.2013, sygn. akt II CSK 114/13), a także szeroko rozpowszechniony jest pogląd, że sam fakt wyłapania do schroniska jest dopełnionym aktem gminnej opieki wobec bezdomnego zwierzęcia.

W publicznej świadomości koegzystują dwie interpretacje kwestii gminnego „zapewniania opieki”. Wśród urzędników gmin popularne jest przekonanie, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt do schronisk, o jakim mowa w u.o.z., realizuje gminne zadanie "ochrony przed bezdomnymi zwierzętami", określone w innej ustawie, w u.c.p.g. - co z powodu celu tak sformułowanego zadania czyni kwestię dalszej opieki nad nimi bezprzedmiotową. Do takiej interpretacji przychyliła się Najwyższa Izba Kontroli, która w zaleceniach pokontrolnych dla gmin (kontrola nr P/12/193 w 2013 r.) żądała, by umowy o wyłapywanie bezdomnych zwierząt do schronisk zawierane były wyłącznie z podmiotami legitymującymi się zezwoleniami na działalność z zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

Z drugiej strony, szeroka publiczność, w tym miłośnicy zwierząt i media, przekonane są, że schroniska same z siebie zobowiązane są prawem do zapewniania opieki wszelkim dostarczonym im zwierzętom, i to nawet niezależnie od umów z gminami. Wedle tego poglądu samo dostarczenie zwierzęcia do schroniska przez kogokolwiek powinno skutkować ponoszeniem przez schronisko nakładów na opiekę nad nim. Pomimo, że nie sposób wskazać przepisu prawa z którego by wynikało podmiotowe zobowiązanie schronisk do zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki. Pogląd taki obecny jest nawet w orzecznictwie (pp. wyrok NSA z 23.10.2015, sygn. akt II OSK 390/14 kreujący schroniska na „instytucje powołane do opieki”), a jego ślad można znaleźć także w art. 9a ustawy, zobowiązującym obywateli do informowania o porzuconych zwierzętach „najbliższego schroniska”.

Pomimo że realny zakres zadania publicznego większości gmin kończy się na "wyłapaniu" bezdomnego zwierzęcia (w tym dostarczenia go do schroniska) gminy ponoszą koszty rzędu 2 tys. zł na jednego bezdomnego psa (średnio w kraju w 2017 r.), co stanowi wielokrotność realnej ceny usługi złapania psa i transportu (ok. 200 zł). Większa część tych 2 tys. złotych przypada schronisku za domniemaną opiekę nad zwierzęciem, czyli za działania które nie są uregulowane prawem, nie są egzekwowalne, ani nie poddają się kontroli. To właśnie takie finansowanie zadania publicznego powoduje, że pojawiają się i utrzymują powszechnie znane patologie schronisk, jak nieznany los zwierząt, skandaliczne warunki utrzymywania, zaniechanie leczenia, dopuszczanie do zagryzania się i zarażania chorobami, nieuzasadnione uśmiercanie itd.

Kolejne nowelizacje ustawy o ochronie zwierząt, które miały tym patologiom zapobiec, w tym zwłaszcza nowelizacja obowiązująca od 2012 r., nie spowodowały

ograniczenia zjawiska bezdomnych zwierząt. Porównując dane za rok 2017 z danymi za rok 2013, można stwierdzić, że gminy miały 4% więcej bezdomnych psów, w legalnych schroniskach umieszczono ich też o 4% więcej, a poza schroniskami o 7% więcej. Znacznie rozwinęła się przedsiębiorczość, bo ilość schronisk wzrosła o 20%, łączny stan psów w schroniskach wzrósł o 11%, a koszty gmin wzrosły aż o 37%. A więc skala problemu dalej rosła, a zwłaszcza rosły koszty jego obsługi. Co jest niezmiennym trendem od 20 lat.

Powyższe rezultaty uzasadniają zakwestionowanie całego mechanizmu publicznej opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania temu zjawisku, uchylenie wszystkich przepisów dotyczących zwierząt bezdomnych i zastąpienie ich nowymi, opartymi na innych założeniach, poczynając od samej definicji zwierzęcia bezdomnego, zawartej w u.o.z..

Dotychczasowa definicja (art. 4 pkt. 16), obok wskazania na niemożność ustalenia właściciela zwierzęcia, zawiera wyliczenie przyczyn, dla których zwierzę pozostaje bez właściwej opieki, tj. "uciekło, zbłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka". Zatem zasadniczo nie można uznać zwierzęcia za bezdomne bez pozytywnego ustalenia jednego z wyliczonych powodów bezdomności. Jednak w typowym przypadku, z braku możliwości ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwał przebywało, wynika także brak możliwości ustalenia okoliczności w jakich utraciło opiekę. Ścisłe stosowanie obecnej definicji praktycznie ograniczyło by niemal do zera możliwość formalnego uznawania zwierząt za bezdomne, a więc i zapewniania im publicznej opieki.

W praktyce, wysiłek ustalania właściciela zwierzęcia pozbawionego opieki jest cedowany na podmiot wyłapujący, który najczęściej nie jest zainteresowany takim ustaleniem gdyż jest płatny od sztuki wyłapanych zwierząt. Ustawowych powodów braku opieki w ogóle nie ustala się, a zamiast tego przyjmuje się domniemanie, że zwierzęta zostały porzucone, i to z zamiarem wyzbycia się prawa własności do nich. Nie powoduje to jednak zgłaszania policji podejrzenia popełnienia przestępstwa, bo to swobodne domniemanie służy tylko uznaniu, że gmina nabyła prawo własności do zwierzęcia bezdomnego jako rzeczy niczyjej (art. 180 i 181 k.c.), zatem może od razu przekazać prawo własności dowolnej osobie, np. hyclowi, schronisku, organizacji – zresztą komukolwiek. Takie przekazanie własności zwierzęcia traktowane jest jako prawnie skuteczne pozbycie się przez gminę zobowiązań do dalszego interesowania się losem tych zwierząt. Czasami dotyczy to nawet setek zwierząt przekazywanych zbiorczo jednej osobie, która z pewnością nie będzie ich traktować jak zwierząt domowych, tj. nie będzie utrzymywała ich w swoim domu jako "towarzyszy człowieka" (wg definicji w art. 4 pkt 17). Takim interpretacjom nie przeszkadza też zawarty w nich paradoks, że to gmina zbywająca prawo własności płaci nabywcy tego prawa, a nie na odwrót – co świadczy o tym, że faktycznym przedmiotem transakcji nie są zwierzęta jako mienie, ani nie jest nim wymierna usługa opieki, lecz jest nim pozbycie się zobowiązania do opieki.

Jedynym właściwym punktem wyjścia dla spójnej konstrukcji zadania publicznego odnośnie bezdomnych zwierząt jest traktowanie zwierząt domowych jako mienia osób fizycznych, a zwierząt bezdomnych – odpowiednio jako rzeczy znalezionych. Zawsze wyraźnie mówił o tym przepis samego prawa cywilnego – art. 183 §2 k.c., przeniesiony ostatnio do art. 2 ustawy o rzeczach znalezionych. Instytucja "wyłapywania" musi

być zastąpiona instytucją "znajdowania" rzeczy ruchomej, co odsyła do sprawdzonych procedur prawa cywilnego, gwarantujących że w każdym momencie postępowania ze znalezionym zwierzęciem wiadomym będzie kto i na jakiej podstawie za to zwierzę odpowiada. Wedle projektu, postępowanie ze znalezionymi zwierzętami będzie się tu różnić od postępowania z dowolnymi rzeczami ruchomymi tylko o tyle, że są to istoty żywe, zdolne do odczuwania cierpienia, zaś nad celem ochrony mienia nadrzędny jest cel zapewnienia im opieki.

c) Rola rządowego nadzoru weterynaryjnego

Gminy godzą się na opłacanie domniemanej opieki, za którą nie ponoszą odpowiedzialności, bo legalnych schronisk permanentnie brakuje (średnio przypada jedno na 12 gmin), wobec czego rynek usług przyjmowania zwierząt do schronisk jest rynkiem usługodawców, dyktujących warunki finansowe, jak i sposoby traktowania zwierząt. Brak schronisk powoduje też, że 23% wyłapywanych zwierząt trafia do miejsc, które nie są zarejestrowanymi schroniskami.

Deficyt schronisk ma charakter systemowy i wynika z prawa weterynaryjnego, które stawia schroniskom takie wymagania wobec ich infrastruktury, jak wobec zakładów utylizacji niebezpiecznych odpadów. Z tego względu koszt budowy schroniska należy liczyć w milionach złotych. Inwestycja taka jest ekonomicznie racjonalna przy przyjmowaniu zwierząt w skali setek zwierząt rocznie. Statystycznej polskiej gminy nie stać na milionowe inwestycje we własne schronisko. Tym bardziej, że jej potrzeby to średnio 37 psów rocznie. W rezultacie, większość gmin pozbawiona jest możliwości prawidłowej realizacji zadania publicznego, tj. samodzielnego zapewniania bezdomnym zwierzętom realnej opieki na miarę lokalnych potrzeb i możliwości, oraz na pełną własną odpowiedzialność.

W wyniku tej sztucznie narzuconej koncentracji i komercjalizacji usług schronisk dla gmin, jedynie 129 gmin (5%) posiada własne schronisko. Z czego większość oddawana jest w administrowanie przedsiębiorcom lub organizacjom pozarządowym. Pozostałych 2.349 gmin skazanych jest na wysyłanie swoich bezdomnych zwierząt do obcych schronisk, głównie na podstawie umowy zakupu usług.

Koncentracja umieszczania bezdomnych zwierząt w schroniskach rodzi też szczególne problemy prawne. Zgromadzone w danym schronisku zwierzęta, pochodzące z innych gmin niż macierzysta, są niewątpliwie dalej zwierzętami bezdomnymi. Zatem teoretycznie podlegają zobowiązaniu do opieki ze strony gminy, na terenie której faktycznie przebywają. Jednak wójt nie ma powodu czuć się odpowiedzialny za zwierzęta, które zgromadził sobie przedsiębiorca - czego zresztą nikt od niego nie oczekuje. Problem powstaje wtedy, gdy z jakichkolwiek powodów schronisko przestaje działać. W takiej sytuacji nie ma nikogo formalnie zobowiązanego do zapewnienia zwierzętom jakiegokolwiek bytu. Praktycznie zaś, w takich przypadkach los zwierząt był niezany. Jest to także systemowy powód, dla którego decyzje nadzorcze Inspekcji Weterynaryjnej o zakazie działalności schronisk nie są wydawane, a jeśli nawet są wydane - nie są egzekwowalne.

Obok tej szkodliwej roli systemowej, nadzór weterynaryjny nad schroniskami nie pełni żadnej roli pozytywnej pod względem humanitarnej ochrony zwierząt, bo nie ma do tego żadnych środków prawnych. W schroniskach nie dzieje się nic takiego, co

odpowiadało by celom i zakresowi działania Inspekcji Weterynaryjnej. Schroniska nie stanowią żadnego realnego ani potencjalnego zagrożenia dla zdrowia publicznego, gdyż jedyna zwalczana z urzędu choroba psów i kotów – czyli wścieklizna – po prostu w nich nie występuje i nigdy nie występowała.

Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad schroniskami jest więc zasady bezskuteczny. Ostateczny środek nadzoru jaki ma do dyspozycji Inspekcja Weterynaryjna to zakaz działalności nadzorowanego zakładu i utylizacja zwierząt lub produktów odzwierzęcych. Środek taki, skuteczny w szeroko rozumianej produkcji zwierzęcej, nie daje się w żaden sposób zastosować ani do podmiotów prowadzących schroniska dla bezdomnych zwierząt, ani tym bardziej do samych gmin.

Te okoliczności sprawiają, że zaliczenie schronisk do zakresu tzw. „działalności nadzorowanej” (art. 1 pkt 1 lit. „j” ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt) jest biurokratyczną fikcją. Skutki tej fikcji rządowego nadzoru są bardzo dotkliwe na gruncie humanitarnej ochrony zwierząt i zadań gmin.

Powiatowi Lekarze Weterynarii są w pełni świadomi pozornego charakteru ich nadzoru nad schroniskami i tolerują nie spełnianie absurdalnych wymagań weterynaryjnych nawet przez duże schroniska gminne w miastach wojewódzkich, np. w Warszawie, Łodzi, Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu, Zielonej Górze itd. Z tego samego powodu Inspekcja przyjęła zasadę obejmowanie nadzorem tylko tych schronisk, które same się do niej zgłosiły. W rezultacie, nadzorowanych jest w Polsce ponad 200 schronisk, podczas gdy gminy wysyłają bezdomne zwierzęta do ok. 500 różnych odbiorców.

d) Rola organizacji pozarządowych

W kilkunastu artykułach ustawa o ochronie zwierząt ustanawia szczególną rolę "organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt". W zakresie zwierząt domowych, organizacjom tym nadana jest ustawowa kompetencja do:

- zawiadamiania organu gminy o znęcaniu się nad zwierzętami,
- tymczasowego odbierania właścicielom ofiar znęcania się nad zwierzętami na podstawie decyzji organu gminy,
- samodzielnego odbierania właścicielom ofiar znęcania się nad zwierzętami w przypadkach nie cierpiących zwłoki,
- wprowadzania zwierząt do obrotu,
- prowadzenia schronisk dla zwierząt,
- opiniowania gminnych programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami,
- decydowania o konieczności bezzwłocznego uśmiercenia zwierzęcia,
- opiniowania uchwał sejmiku wojewódzkiego o ograniczaniu populacji zwierząt,
- współdziałania z Inspekcją Weterynaryjną w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt,
- wykonywania orzeczeń sądowych o przypadku zwierząt,
- wykonywania prawa pokrzywdzonego w sprawach karnych o nieuzasadnione zabicie zwierząt lub znęcanie się nad nimi,
- współdziałania z instytucjami państwowymi w ściganiu przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie.

Oprócz ogólnikowych przepisów o współdziałaniu i niezobowiązującym opinio-

należących do różnych organów państwa, np. tymczasowe odbieranie zwierząt, prowadzenie schronisk, decydowanie o uśmiercaniu, wykonywanie orzeczeń o przepadku zwierząt. Systemowe względy takiego umocowania organizacji są niejasne. W pierwszej kolejności nasuwa się przypuszczenie, że chodzi o to, by zapewnić w ten sposób humanitaryzm działania, zgodnie z popularnym przekonaniem że urzędnicy są bezduszeni, w przeciwieństwie do zorganizowanych miłośników zwierząt. Nawet jeśli tak bywa, to opieranie się wyłącznie na statutowym celu takich organizacji nie jest wystarczającym argumentem do zastępowania organów państwa. Tym bardziej, że publiczna odpowiedzialność organizacji pozarządowych za swoje działania jest ograniczona zasadą swobody ich działania. Bliższe przyjrzenie się tym przepisom wskazuje, że *ratio legis* chętnego wskazywania na organizacje dotyczy sytuacji, gdy organ państwa musi podjąć trudną decyzję o pozbyciu się zwierząt, a nie ma co z nim zrobić i chce uniknąć kłopotliwej odpowiedzialności za ich dalszy los (np. art. 7 ust. 1 pkt 1).

Ustawowe przypisywanie organizacjom pozarządowym konkretnych ról i kompetencji w zakresie zadań publicznych jest systemowym anachronizmem wobec faktu kompleksowego uregulowania tej kwestii w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2004 r. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt, uchwalonej w 1997 r. wydają się tu utrzymywać tradycję poprzedniego ustroju, w którym organizacje były faktycznie instrumentem administracji państwowej. W tym właśnie trybie powierzono w 1961 r. Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami prowadzenia zakładów uśmiercania bezpańskich psów i kotów pod nazwą "schronisk dla bezdomnych zwierząt".

W dzisiejszych realiach ustrojowych, dalsza obecność takich przepisów znacznie obniża jakość prawa. Na przykład przepis art. 11 ust. 4 o tym, że organizacje społeczne mogą prowadzić schroniska w porozumieniu z organami samorządu terytorialnego, każe pytać dlaczego miałyby nie móc? Czego ma dotyczyć "porozumienie"? Z którym organem samorządu? Czy chodzi o takie same schroniska, na które przedsiębiorcy muszą uzyskać zezwolenie wedle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach? Jak to rozumieć w przypadku gdy organizacja prowadzi schronisko jako działalność gospodarczą? Czy gminy mają umieszczać swe bezdomne zwierzęta wyłącznie w schroniskach prowadzonych przez organizacje, skoro tylko o takich mowa w ustawie stanowiącej zadanie gmin? Jeśli tak, to na czyj koszt - gminy czy organizacji?

Sens takich przepisów wydaje się całkowicie jasny i spójny w świetle doktryny sformułowanej jeszcze w PRL, że państwo może płacić tylko za usuwanie bezdomnych zwierząt, a jeśli ktoś chce się nimi opiekować, to tylko na swój koszt. Doktryna ta jest dziś w Polsce zupełnie anachroniczna, o czym świadczy fakt, że gminy płacą za usuwanie zwierząt wielokrotnie więcej niż wynosi koszt ich usuwania. Ustawowe wskazania na rolę organizacji służy tworzeniu pozorów opieki, bez których polityka taka nie byłaby społecznie akceptowana. Obecnie, po dwudziestu latach obowiązywania ustawy z 1997 r., nie do zaakceptowania są patologie jakimi owocuje finansowanie przez gminy pozorów opieki.

Delegowanie zadań publicznych na organizacje pozarządowe w trybie szczególnych przepisów ustaw, jest nie tylko anachroniczne ale i szczególnie szkodliwe w sytuacji, gdy same te zadania publiczne są źle i niespójnie określone. Wtedy patologiczne działanie organów państwa indukuje takie samo działanie organizacji pozarządowych. Hycel, który martwi się jakie docelowe schronisko zaproponować w swej ofercie dla gminy, znajduje proste rozwiązanie w tym, że obok działalności gospodarczej „ochrony

przed bezdomnymi zwierzętami" rejestruje także fundację o statutowym celu ochrony zwierząt, która wyręczy gminy w dokonywaniu "adopcji". Rozwiązanie takie, choć nieformalne, jest w sytuacji deficytu schronisk praktycznie akceptowane przez wszystkie organy państwa.

Projekt przewiduje uchylenie z ustawy wszystkich bezpośrednich odesłań do "organizacji społecznych" w sprawach leżących w zakresie zadań publicznych gmin, zakładając że obecnie wszelkie takie zadania mogą być wykonywane także przez organizacje pozarządowe, w trybie przewidzianym ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa ta daje organom państwa narzędzia do kontroli wykonywania powierzonych zadań, zarówno pod względem merytorycznym jak i finansowym - czego nie może zastąpić sam zapis o ochronie zwierząt w statutach tych organizacji.

Projekt przewiduje rozszerzenie kompetencji organizacji społecznych w dziedzinie, w której są niezastąpione, tzn. jako niezależnych rzeczników humanitarnej ochrony zwierząt i strony we wszystkich postępowaniach urzędowych, a nie tylko - jak dotąd - w postępowaniu karnym.

e) Ofiary przestępstw przeciw ochronie zwierząt

Patologiczne działanie organizacji, na tle szczególnych uprawnień w ramach niespójnie określonych zadań publicznych, jest jaskrawo widoczne w przypadku ofiar znęcania się. Wbrew elementarnym normom przyzwoitości, ofiary te nie mają zapewnionej prawem żadnej opieki państwa i trafiać mają do schronisk dla zwierząt - czyli zakładów utylizacji, które nijak nie są zobowiązane prawem do zapewniania zwierzętom opieki (art. 7 ust. 1 pkt 1) albo trafiać mają gdziekolwiek (art. 7 ust. 1c). Orzeczenie o przepadku zwierząt ma wykonywać organizacja (art. 38) zaś decyzję o tymczasowym odebraniu podejmuje organ gminy w postępowaniu administracyjnym. Ponieważ jednak organ gminy często nie jest zainteresowany wydaniem decyzji, ze względu na ew. koszty, decyzje takie nie są wydawane szybko albo nie są wydawane w ogóle. Decyzje nie są wydawane nawet w przypadkach "nie cierpiących zwłoki" tj. zagrożenia życia i zdrowia zwierząt - kiedy to organizacja może wedle własnego uznania odebrać zwierzę właścicielowi (art. 7 ust. 3). Patologia wynikająca z tych przepisów polega na tym, że dowolna organizacja odbiera właścicielowi dowolne zwierzę, wójt nie wydaje decyzji, postępowania administracyjne i karne toczą się latami, a los zwierzęcia jest nieznanym.

Kodeks postępowania karnego przewiduje instytucję środków zapobiegawczych, więc równoległe do karnego postępowanie administracyjne organu gminy i działań organizacji nie ma uzasadnienia systemowego i nie służy celom postępowania. Taką dziwną konstrukcją przyjęto z tego powodu, że organy postępowania karnego nie mają jak zapewnić opieki ofiarom znęcania się, bo to wymagało by przypisania zadania takiej opieki administracji rządowej. By tego uniknąć, ustawodawca zdecydował o traktowaniu ofiar znęcania się jak odpadów komunalnych, razem ze zwierzętami bezdomnymi, w ramach zadania przypisanego gminom.

Projekt przewiduje, by do wszelkiego odbierania zwierząt właścicielom uprawnione były wyłącznie organy prowadzące postępowanie karne, a odbierane zwierzęta trafiały pod opiekę zastępczą wojewody.

Zasada rządowej opieki nad ofiarami znęcania się, w tym porzucania, miałyby to szersze znaczenie, że czyniło by gminy zainteresowanymi w ściganiu przestępstw porzucania, których zwierzęta są ofiarami, zamiast hurtowego traktowania ich jako bezdomnych. Opieka nad ofiarami przestępstw obciążałaby wtedy nie budżet gminy lecz budżet centralny. Trudno akceptować obecną sytuację, gdy porzucanie zwierząt uważa się za główną przyczynę bezdomności, ale nikt nie ściga ani nawet nie rejestruje takich przestępstw. Co więcej, same gminy faktycznie porzucają wyłapane na ich zlecenie bezdomne zwierzęta, bo nie odpowiadają za ich dalszy los. Taka powszechna beztroska deprecjonuje zwierzęta domowe, sprzyja ich nadpopulacji, rodzi liczne patologie i utrwała w tej dziedzinie stan cywilizacyjnego zacofania z towarzyszącą mu bezradnością zarówno organów państwa jak i społeczeństwa.

4. Szczegółowe uzasadnienie zmian w u.o.z. i innych ustawach

Ad. art. 1.1.a Definicja terminu „pielęgnacja”

Usuwa się definicję terminu, który nie jest i nigdy nie był użyty w ustawie.

Ad. art. 1.1.b Definicja zwierząt bezdomnych (u.o.z. art. 4 pkt 16)

Uzasadniona wyżej (str. 12) zmiana definicji zwierząt bezdomnych daje też okazję do uwzględnienia zwierząt domowych, o którym wiadomo, że opiekuna nigdy nie miały. Dotyczy to zjawiska kotów synantropijnych, tj. trwale nieoswojonych kotów domowych (gatunek *Felis catus*) żyjących wśród siedlisk ludzkich, także w przemieszaniu z kotami oswojonymi, czyli takimi, które – jak należy przypuszczać – miały opiekuna. Sytuacja prawna tych zwierząt jest obecnie przedmiotem kontrowersji, gdyż z jednej strony nie powinny być wyłapywane i izolowane w schroniskach, skoro nie nadają się do adopcji. Z drugiej strony, ogromny potencjał rozrodczy kotów sprawia, że są trudno tolerowane przez ludzi jako element natury w zurbanizowanym środowisku, choć ich rola w ograniczaniu rozprzestrzeniania się szczurów jest nie do zastąpienia. W praktyce, by nie wyłapywać ich do schronisk, koty nieoswojone często kwalifikowane są nie jako zwierzęta domowe, bezdomne, lecz jako „wolno żyjące (dzikie)”, którym poświęcony jest rozdział 6 u.o.z. – co jest oczywiście błędne. W praktyce bywają traktowane także jako szkodniki nie podlegające żadnej ochronie.

W istocie, brak oswojenia i bytowanie poza domem i towarzystwem człowieka nie kłóci się z traktowaniem tych zwierząt jako domowych. Ustawowe definicje zwierząt dzikich, gospodarskich czy domowych dotyczą zasadniczo całych gatunków, a nie grup określanych wedle dowolnych innych kryteriów.

Projekt likwiduje dotychczasową instytucję "wyłapywania do schronisk", co usuwa główny powód dla którego odnawia się tym zwierzętom statusu zwierząt bezdomnych. Wedle projektowanych przepisów można natomiast takiego kota „znaleźć” w sensie dostrzeżenia potrzeby udzielenia mu pomocy. Ustalenie, czy kot jest oswojony (bezdomny wedle dotychczasowej definicji) czy nieoswojony (nie miał właściciela więc nie został „zgubiony”) zwykle nie jest oczywiste i wymaga dłuższej obserwacji.

Należy natomiast przyjąć, że jeśli zwierzęta gatunku zaliczonego do zwierząt domowych wykazują istotne różnicowanie w relacjach z człowiekiem, to odpowiednio różnicowane powinny być formy opieki należnej tym zwierzętom. Sposób traktowania

nieoswojonych kotów jest kwestią dobrej praktyki, którą jest obecnie opieka nad kolumnami takich kotów przez ich kastrację, ograniczone leczenie, dokarmianie i zapewnianie miejsc schronienia.

Ad. art. 1.1.c Definicja schroniska dla zwierząt (u.o.z. art. 4 pkt 25)

Uchyła się definicję i wszystkie użycia terminu "schronisko" jako terminu należącego w języku urzędowym do anachronicznej koncepcji traktowania zwierząt bezdomnych. Na gruncie prawa termin ten zaistniał w 1961 r. w wytycznych dla gospodarki komunalnej o tworzeniu miejsc likwidacji bezdomnych zwierząt.

Na skutek wprowadzonego ustawą o ochronie zwierząt z 1997 r. zakazu uśmiercania zwierząt domowych z powodu bezdomności, termin utracił pierwotny desygnat ale nie zyskał nowego, bo nie określono nowego celu działania schronisk ani norm przyjmowania, opieki i rozchodu zwierząt, poprzestając na normach bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego. W projektowanym kontekście prawnym, zamiast „schronisk” mowa jest o „gminnym (wojewódzkim) miejscu opieki” – jako miejscu zbiorowego opiekowania się zwierzętami bezdomnymi, tj. w warunkach innych niż domowe. Równocześnie wprowadza się standardy dotyczące opieki w takich miejscach.

Należy przewidywać, że termin "schronisko" nie zniknie z języka potocznego i z czasem odzyska właściwe znaczenie. Tym niemniej, w języku prawnym konieczne jest zerwanie z semantycznym nadużyciem z 1961 r., bo dziś jest ono nadal skutecznie mylące. Dowodzą tego wyroki sądów, przypisujące schroniskom charakter publicznej „instytucji”, realizującej „ideę opieki” nad bezdomnymi zwierzętami, niezależnie od zadań gmin. Sądy stwierdzały to na podstawie wyłącznie semantycznej, bez wskazania norm prawnych z których by wynikało zobowiązanie takich zakładów do opieki (wyrok WSA w Łodzi z dnia 13.11.2013 sygn. akt II SA/Łd 558/13 i wyrok NSA z 23.10.2015, sygn. akt II OSK 390/14).

Ad. art. 1.1.d Nowe definicje terminów ustawowych (nowy art. 4 pkt 26-28).

W art. 4 pkt 26 definiuje się termin „zwierzę znalezione”, który określa prawnie przesłanki podejmowania publicznej opieki nad zwierzęciem w nawiązaniu do prawa cywilnego, zamiast „wyłapywania”, które sytuuje tę czynność w kontekście walki z żywiołem natury i usuwaniem odpadów.

W art. 4 pkt. 27 precyzuje się "znakowanie" bezdomnych zwierząt jako nowoczesny sposób identyfikowania zwierząt domowych właściwy dla systemu europejskich baz danych, dzięki którym identyfikacja ma charakter publiczny.

W art. 4 pkt 28 definiuje się „domy tymczasowe” jako podstawową formę publicznej opieki nad bezdomnymi zwierzętami, która nawiązuje do istniejącej już dobrej praktyki organizacji ochrony zwierząt, polegającej na nieodpłatnym zleceniu opieki osobom fizycznym, zapewniającym im domowe warunki utrzymywania. Jest to praktyka którą powinny móc legalnie stosować także gminy.

Instytucja domu tymczasowego wypełni także lukę prawną w jakiej praktykowana jest obecnie tzw. adopcja. Adopcja, jako domniemany cel działania schronisk jest obecnie nieuregulowanym (pozaprawnym) rozdawnictwem zwierząt ze schronisk, bezpłatnie lub za niewielką opłatą. Praktyka ta nie podlega żadnej kontroli, ani ze strony

gmin, ani Inspekcji Weterynaryjnej. Jest też niejawną, bo schroniska zasłaniają się ochroną prywatności osób adoptujących. W nielicznych postępowaniach karnych, w których umowy adopcyjne były weryfikowane przez policję, okazywało się, że znaczna część tych umów nie pozwala zidentyfikować osoby adoptującej, albo zawiera fałszywe dane. Jako adopcję wykazuje się także przekazywanie licznych zwierząt jednemu podmiotowi, nawet gdy wiadomo, że nie będzie utrzymywał tych zwierząt w domu jako swoich towarzyszy. Hurtowo „adoptują” zwierzęta także podmioty prawne, np. organizacje zagraniczne, a także sami przedsiębiorcy prowadzący schroniska – ewidentnie dla ukrycia nieznanego losu zwierząt. Rozmiar związanej z tym patologii jest w ramach obecnych procedur niemożliwy do ustalenia, ale szacować można, że około połowa adopcji zwierząt mniej lub bardziej odbiega od tego, co chcielibyśmy pod tym pojęciem rozumieć.

W obecnym stanie prawnym nie ma środków przeciw tej patologii. Stanowisko Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, potwierdzone przez sąd administracyjny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.09.2006 w sprawie II SA/Wa 898/06) przypisuje wyłączne prawo kontroli adopcji Inspekcji Weterynaryjnej. Jednak Inspekcja jej nie wykonuje, bo nie leży to w zakresie jej ustawowych kompetencji ani norm nadzoru nad schroniskami.

Wedle projektu, adopcja jest konsekwencją utrzymywania zwierzęcia w domu tymczasowym i wyrażenia woli nabycia go na własność w trybie i terminie zgodnym z przepisami o rzeczach znalezionych. Gmina ceduje na taką osobę prawo własności, jakie przysługiwałoby gminie jako „znalazcy” w momencie upływu dwóch lat od znalezienia. W przypadku gdy znalazcą i przechowującym jest ta sama osoba, która dopełniła obowiązku zgłoszenia gminie znalezienia zwierzęcia, gmina tylko potwierdza nabycie przez nią prawa własności po upływie tego samego okresu. Do tego czasu gmina sprawuje nadzór nad wykonywaniem opieki w domu tymczasowym, czy to prowadzonym na jej zlecenie, czy też domu znalazcy. Środkiem nadzoru ze strony gminy jest żądanie wydania zwierzęcia gminie.

Ad. art. 1.2. Odbieranie ofiar przestępstw ochronie zwierząt (u.o.z. art. 7)

Wedle projektu, decyzja o zatrzymaniu, odebraniu lub przypadku zwierzęcia podejmowana jest wyłącznie w trybie postępowania karnego, a zwierzę trafia pod opiekę zastępczą wojewody.

Zakres stosowania tymczasowego odebrania zwierzęcia, który obecnie obejmuje tylko przypadki znęcania się, rozszerza się na ofiary wszystkich przestępstw i wykroczeń przeciw ochronie zwierząt, które zagrożone są karą przypadku zwierzęcia lub zakazem posiadania zwierząt. Pozwoli to, w szczególności, na efektywne likwidowanie nielegalnych hodowli.

Ponadto projektuje się, że zwrot zwierzęcia opiekunowi warunkowany jest nie tylko stwierdzonym brakiem jego winy lecz także ustaleniem, że nie będzie już cierpiało. Warunek taki jest potrzebny w przypadkach, gdy orzeka się brak winy z powodów dotyczących wyłącznie sprawcy cierpienia (np. brak środków utrzymania, nieporadność, demencja, okoliczności losowe) a nie z powodu braku przedmiotowych znamion znęcania się (np. utrzymywania zwierzęcia w niewłaściwych warunkach bytowania).

Interwencyjne odebranie właścicielowi zwierzęcia jako ofiary znęcania się (wraz z zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa) pozostanie dalej dostępne dla każdego, ale wyłącznie na zasadzie stanu wyższej konieczności.

Ad. art. 1.3 Warunki bytowania zwierząt domowych (u.o.z. art. 9 ust. 1)

Zmiana ma na celu zapewnienie zwierzętom domowym co najmniej tego samego poziomu ochrony co gospodarskim. Dotychczasowy ogólny przepis art. 9 ust. 1 o utrzymywaniu zwierząt domowych pomija etologiczne potrzeby zwierząt domowych, o jakich mowa w analogicznym przepisie dotyczącym zwierząt gospodarskich (art. 12 ust. 1). Projektowany przepis nawiązuje do definicji właściwych warunków bytowania (art. 4 pkt 15) i do przepisu karnego mówiącego o niewłaściwych warunkach bytowania (art. 6 ust. 2 pkt 10).

Dotychczasowy przepis ogólny o utrzymywaniu zwierząt domowych stanowi o obowiązku zapewnienia zwierzęciu pomieszczenia umożliwiającego swobodną zmianę pozycji ciała, co odczytywane jest często jako minimalny wymóg odnoszący się do stałego utrzymywania zwierząt, a nie jako możliwości korzystania z takiego schronienia w razie potrzeby (buda psa). O takich pomieszczeniach często jest mowa w umowach gmin ze schroniskami, a także zdarzają się schroniska i hodowle, w których psy lub koty utrzymywane są na stałe z zamkniętych budach i lub klatkach pozwalających im co najwyżej za zmianę pozycji ciała.

Ad. art. 1.4. Zawiadamianie najbliższego schroniska (u.o.z. art. 9a)

Uchyła się przepis art. 9a. jako pozbawiony dostatecznej określoności. Nie istnieje publicznie dostępny wykaz legalnych schronisk, ani nawet nie jest łatwo stwierdzić które zakłady się do nich zaliczają. Obowiązek powiadamiania schronisk nie znajduje odpowiednika w obowiązku przyjmowania przez schroniska zwierząt od kogokolwiek, ani do zapewniania im opieki. Straż gminna funkcjonuje tylko w ok. 20% gmin i nie zawsze ma w zakresie obowiązków ochronę zwierząt. Natomiast obowiązek zawiadomienia policji o przestępstwie porzucenia zwierzęcia powieli normę ogólniejszą.

Ad. art. 1.5. Psy ras agresywnych (u.o.z. art. 10)

Uchyła się przepisy o zezwoleniach na hodowanie i utrzymywanie psów ras agresywnych, jako wadliwe prawnie, bo na gruncie prawa powszechnie obowiązującego nie da się ustalić czy pies jest rasowy, co czyni ten przepis nieegzekwowalnym. Nie jest też oczywistym, że o agresywności psa - w znaczeniu zagrożenia dla ludzi i zwierząt - przesądza rasa, a nie wychowanie i sposób utrzymywania. W przypadkach stwierdzenia, że geny determinują takie zagrożenie, konieczna i możliwa będzie delegacja hodowli konkretnej rasy w trybie nadzoru nad organizacjami hodowców (projektowane art. 10a, 10b i 10c).

Ad. art. 1.6-8. Hodowanie zwierząt domowych na sprzedaż (u.o.z. art. 10a-10c)

Uchyła się dotychczasowe brzmienie wszystkich przepisów o hodowlach i obrocie zwierzętami domowymi zawartych w art. 10a i 10b, gdyż ich stosowanie od 2012 r.

spowodowało skutki przeciwne do zamierzonych. Nowa treść art. 10a, 10b oraz nowego art. 10c stanowi nową koncepcję regulacji, omówioną powyżej (str. 8-9).

Nowa regulacja opiera się na założeniu, że psy i koty, jako towarzysze człowieka, z zasady nie powinny być przedmiotem obrotu handlowego. Wyjątkiem od tej zasady jest potrzeba nabywania zwierząt o wysoce przewidywalnych lub specjalnych cechach, czyli produktów profesjonalnych hodowli. Nowa regulacja ma na celu nie tylko ogólne ograniczenie podaży zwierząt domowych, ale także ochronę tej szczególnej potrzeby przed nadużyciami godzącymi w dobro zwierząt i uczciwość w handlu.

Ad. art. 1.9-11. Publiczna opieka zastępcza nad zwierzętami domowymi i gospodarskimi (u.o.z. art. 11-11g)

Uchyła się dotychczasowe brzmienie wszystkich przepisów w art. 11 i 11a dotyczące zadań gmin. Nowa treść art. 11 - 11g zawiera nową, uzasadnioną powyżej (str. 9-13) koncepcję zadań gmin w tym zakresie, a także stanowi zadanie dla administracji rządowej (województw).

Ad. art. 1.12. Znakowanie kotów (u.o.z. art. 27 ust. 4)

Przepis art. 27 ust. 1, o zabiegach na zwierzętach uzupełnia się o wyjątek dopuszczający znakowanie bezdomnych kotów przez nacięcie ucha, co jest już dobrą praktyką opieki nad koloniami takich kotów. Zalegalizowanie tego sposobu znakowania jest niezbędne dla dobra zwierząt, by oszczędzić im o wiele bardziej szkodliwego stresu łapania, transportu i oględzin, a czasem także narkozy i otwierania jamy brzusznej, by stwierdzić, że zwierzę było już wykastrowane.

Ad. art. 1.13. Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej (u.o.z. 34a)

Przepis podlega uchynieniu jako niepoprawny legislacyjnie, gdyż powtarza przepis art. 3 ust. 2 pkt. 5 lit. "g" ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, który funkcjonuje tam w kontekście ochrony zdrowia publicznego, a nie humanitarnej ochrony zwierząt. Powtórzenie tego przepisu w u.o.z. jest mylące z tego powodu, że stanowiąc nadzór nad przestrzeganiem jej przepisów, nie precyzuje ani podmiotów nadzorowanych, ani środków nadzoru. Określenie podmiotu nadzorowanego przez rzeczownik odczasownikowy „przestrzeganie” wyklucza by chodziło tu o skuteczny nadzór w rozumieniu prawa administracyjnego.

Inspekcja Weterynaryjna oczywiście nie ma narzędzi nadzoru nad przestrzeganiem przez kogokolwiek ogółu przepisów ustawy o ochronie zwierząt (humanitarnej ochrony zwierząt). Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej dotyczy tylko tych przepisów z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt, które znalazły się w u.o.z. na skutek implementacji prawa unijnego („dobrostan” zwierząt gospodarskich, transport zarobkowy, ubój i uśmiercanie o znaczeniu gospodarczym).

Inspekcja Weterynaryjna pełni rolę krajowego właściwego organu d/s humanitarnej ochrony zwierząt w zakresie, w jakim ochrona ta znajduje wyraz w prawie unijnym. Na gruncie prawa krajowego nie istnieje ani dział administracji rządowej ani organ odpowiedzialny za humanitarną ochronę zwierząt w ogóle, tj. także innych niż te

zwierzęta gospodarskie, o których stanowi prawo unijne. A więc domowe, dzikie ale nie łowne, łowne utrzymywane jako gospodarskie (np. futerkowe), itp.

Ad. art. 1.14. Wykonywanie przypadku zwierząt (u.o.z. art. 38)

Uchyła się przepis art. 38 o wykonywaniu sądowego orzeczenia przypadku zwierząt, gdyż samo przekazanie ich do schroniska, organizacji społecznej lub komukolwiek nie gwarantuje zapewnienia mu opieki.. Projekt przewiduje, że zwierzęta takie podlegać opiece zastępczej właściwego wojewody.

Ad. art. 1.15. Rozszerzenie roli rzeczniczej organizacji pozarządowych (u.o.z. art. 39)

W ustawie o ochronie zwierząt z 1997 r. udział organizacji społecznych w prawnej ochronie zwierząt określony został jako wykonywanie praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. Rozwój społeczny niesie coraz szersze, intensywniejsze i bardziej zorganizowane wykorzystywanie zwierząt. Tym samym rośnie rola dopuszczania do znęcania się, które jest penalizowane tak samo jak sprawstwo bezpośrednie. Obecnie prawo przyswaja zasadę dereifikacji zwierząt i w aktach prawnych regulujących różne dziedziny pojawiają się przepisy zapobiegające znęcaniu się nad zwierzętami. Skuteczne wykonywanie praw pokrzywdzonego nie może więc ograniczać się do prawa karnego, ale wymaga udziału także w postępowaniach cywilnych, administracyjnych i sądownoadministracyjnych, których przedmiotem są umowy, uchwały i decyzje, naruszające normy zapobiegające znęcaniu się nad zwierzętami. Rozszerzenie ustawowej legitymacji do wykonywania praw pokrzywdzonego na wszelkie postępowania urzędowe powinno tu iść w ślad za analogicznymi kompetencjami organizacji w reprezentowaniu osób pokrzywdzonych.

Ad. art. 2. Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g. art. 3 i 7)

Uchyła się wszystkie przepisy dotyczące schronisk i bezdomnych zwierząt z ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach, Wynika to ze zmiany definicji zwierząt bezdomnych, tj. uznania ich za utracone mienie, a nie odpady powodowane jakimś żywiołem natury. Tym samym przepisy ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach stały się w tym zakresie bezprzedmiotowe.

Ad. art. 3. Zmiany w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (u.o.z.z. art. 1)

W związku z uchyleniem przepisów o schroniskach w ustawie o ochronie zwierząt i ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, usuwa się z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt przepis zaliczający schroniska dla zwierząt do działalności nadzorowanej w rozumieniu tej ustawy.

Ad. art. 4. Zmiany w ustawie o zakładach leczniczych dla zwierząt

Upowszechnienie kastracji zwierząt domowych jest, obok ograniczenia hodowli, głównym środkiem uporania się z nadpopulacją i deprecjacją zwierząt domowych. Jednakże podstawa prawna wykonywania takich zabiegów jest wątpliwa. Oczywiście jest, że powinni je wykonywać lekarze weterynarii (w rozumieniu ustawy z dnia 21 grudnia 1991 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko weterynaryjnych) w ramach usług weterynaryjnych świadczonych przez zakłady lecznicze dla zwierząt (w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt).

Wedle pierwszej z tych ustaw, wykonywanie zawodu lekarza weterynarii polega m.in. na „leczeniu zwierząt oraz wykonywaniu zabiegów chirurgicznych” (art. 1 ust. 1 pkt 3). To sformułowanie zdaje się dopuszczać zabiegi, które nie są leczeniem – takie właśnie jak pozbawianie płodności. Natomiast druga ustawa, określająca powszechnie dostępne usługi weterynaryjne, definiuje takie usługi jako „czynności mające na celu zachowanie, ratowanie lub poprawę zdrowia zwierząt i ich produktywności” (art. 2 ust. 1). To sformułowanie zdaje się wykluczać kastrację o jaką nam chodzi, bo z zasady nie poprawia ona zdrowia zwierząt i nie ma na celu poprawy ich „produkcyjności”, lecz coś wręcz przeciwnego.

Ustawowe określenie powszechnie dostępnych usług weterynaryjnych pomija też istotne czynności przypisane lekarzom weterynarii w u.o.z., tj. uśmiercanie (usypianie) ślepych miotów zwierząt domowych oraz wykonywanie koniecznego bezwłocznego uśmiercenia zwierzęcia.